

Pubblicato il 17/06/2024

N. 12255/2024 REG.PROV.COLL.
N. 10628/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10628 del 2023, proposto da

OMISSIS

e difesi dagli

avvocati Aldo Esposito, Ciro Santonicola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Università e della Ricerca, Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, Università degli Studi Parma, Università degli Studi di Salerno Fisciano, Università degli Studi Verona, Università degli Studi Milano Bicocca, Università degli Studi Bologna Alma Mater Studiorum, Università degli Studi Catania, Università degli Studi di Enna Kore, Università degli Studi Foggia, Università degli Studi Messina, Università degli Studi Palermo, Università degli Studi Roma La Sapienza, Università degli Studi Internazionali di Roma Unint, Università Europea di Roma, Università degli Studi Teramo, Università degli Studi Milano, Università degli Studi Magna Graecia Catanzaro, Università degli Studi della Tuscia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, rappresentata e difesa dagli avv.ti Lorenzo Canullo e Paola Pecorari;

Università Unicamillus, Università Suor Orsola Benincasa, Università degli Studi Link Campus University, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

- del Decreto 694 del 30 Maggio 2023 (allegato 1), sottoscritto dal Ministro dell'Università, Sen. Anna Maria Bernini, con il quale è stato autorizzato l'avvio, per l'anno accademico 2022/23, dei percorsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità (c.d. TFA Sostegno VIII ciclo), nella parte in cui prevede, all'art. 2 comma 1, come i soggetti “che abbiano prestato almeno tre anni di servizio nelle scuole del sistema nazionale di istruzione accedono alle prove - e non ai percorsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità, come prescritto dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59 - per l'iscrizione al tirocinio specializzante VIII Ciclo”;

- della FAQ del Ministero dell'Università - tratta dalla nota MUR 10328 del 9 giugno 2023, parimenti impugnata, inviata dalla Direzione Generale degli Ordinamenti della Formazione Superiore e del Diritto allo Studio al Coordinatore Nazionale dei corsi di specializzazione per il sostegno didattico, Luigi D'Alonzo (allegato 2) - laddove ribadisce che i “docenti con 3 anni di servizio negli ultimi 5 sul sostegno” accedono alle prove selettive scritte e non direttamente al corso specializzante;

- dell'allegato A al citato Decreto Ministeriale n. 694 del 30 Maggio 2023, c.d. Tabella riassuntiva dell'offerta formativa di specializzazione sul sostegno (allegato 3), nella parte in cui, nel programmare e ripartire “a livello nazionale” i posti da destinare alla formazione per gli insegnanti di sostegno (TFA sostegno VIII Ciclo) - alla luce dell'offerta formativa delle singole Università - non ha motivato in merito all'effettivo fabbisogno espresso dai territori, in violazione di quanto sancito dalla sentenza del 10/05/2021 (Consiglio di Stato Sezione Sesta);

- del Decreto M.U.R. n. 691 del 29 maggio 2023 (allegato 4) unitamente alla già impugnata nota MUR 10328 del 9 giugno 2023 recepita in apposita FAQ Ministeriale, nella parte in cui, per l'anno accademico 2022/2023, all'art. 1 (titolato "quota di riserva posti) comma 1 stabilisce, per l'accesso all'ottavo ciclo dei percorsi di specializzazione sul sostegno didattico agli alunni con disabilità, una riserva del solo 35% dei posti disponibili, per i docenti che abbiano prestato almeno tre anni di servizio su posto di sostegno nelle scuole del sistema nazionale di istruzione;

- dei Bandi T.F.A. Sostegno VIII Ciclo delle singole Università (allegato 5) - successivi alla pubblicazione del Decreto Ministeriale n. 694 del 30 maggio 2023 - ulteriori atti lesivi nella parte in cui impongono l'espletamento delle prove scritte e orali (ai fini dell'accesso al corso specializzante) ai candidati che abbiano svolto almeno tre annualità di servizio sul sostegno, in violazione del Decreto legislativo del 13/04/2017, N. 59;

- nonché di ogni altro atto o provvedimento presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto, anteriore o successivo a quelli sopra citati, laddove ritenuto lesivo per la posizione di parte ricorrente.

per l'accertamento e la declaratoria, in via cautelare e nel merito, del diritto dei ricorrenti ad essere ammessi e immatricolati in via diretta al corso specializzante, denominato TFA SOSTEGNO VIII CICLO, per il grado d'interesse e presso l'Ateneo di riferimento;

con condanna delle Amministrazioni resistenti - Ministero dell'Università e della Ricerca e singole istituzioni universitarie, in persona del Ministro/Rettori pro tempore - all'adozione dei provvedimenti amministrativi consequenziali. Tale richiesta anche a titolo di risarcimento in forma specifica.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Università e della Ricerca, dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale, dell'Università degli Studi Parma,

dell'Università degli Studi di Salerno Fisciano, dell'Università degli Studi Verona, dell'Università degli Studi Milano Bicocca, dell'Università degli Studi Bologna Alma Mater Studiorum, dell'Università degli Studi Catania, dell'Università degli Studi di Enna Kore, dell'Università degli Studi Foggia, dell'Università degli Studi Messina, dell'Università degli Studi Palermo, dell'Università degli Studi Roma La Sapienza, dell'Università degli Studi Internazionali di Roma Unint, dell'Università Europea di Roma, dell'Università degli Studi Teramo, dell'Università degli Studi Milano, dell'Università degli Studi Magna Graecia Catanzaro e dell'Università degli Studi della Tuscia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2024 la dott.ssa Dalila Satullo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del giudizio i ricorrenti hanno dedotto in fatto che: essi hanno maturato almeno tre anni di servizio nei precedenti cinque, sulla tipologia d'insegnamento sostegno presso le scuole appartenenti al sistema nazionale di istruzione, inclusi le scuole paritarie ed i percorsi di istruzione e formazione professionale delle regioni e possiedono un titolo di studio che consente l'accesso all'insegnamento; essi hanno presentato domanda per l'iscrizione diretta al corso di specializzazione per le attività di sostegno didattico per gli alunni/studenti disabili, T.F.A. Sostegno VIII Ciclo, per il grado di istruzione e presso l'Università di interesse; essi, nonostante possiedano i requisiti per l'accesso diretto ai percorsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità (T.F.A. Sostegno VIII Ciclo) - come stabilito dal legislatore ai sensi dell'art. 18 *bis*, c. 2 del Decreto legislativo del 13/04/2017 n. 59 (ovvero tre anni di

servizio sul sostegno “negli ultimi cinque”), sono stati costretti, in forza di quanto previsto dal Decreto ministeriale n. 694 del 30 maggio 2023, ad affrontare una selezione (prova scritta e orale) illegittima.

I ricorrenti hanno quindi impugnato gli atti indicati in epigrafe, chiedendone l’annullamento, previa concessione di misure cautelari, per i seguenti motivi: 1) violazione dell’art. 18 *bis*, c. 2, d.lgs. n. 59/2017, aggiunto dall'articolo 44, c. 1, let. l), d.l. n. 36/2022, convertito con modificazioni dalla l. n. 79/2022; eccesso di potere e violazione di legge da parte del decreto ministeriale n. 694 del 30 maggio 2023; 2) eccesso di potere manifestato nella condotta ministeriale che, nel prevedere una quota pari al 35% dei posti nella graduatoria finale degli ammessi al "corso specializzante" a beneficio di coloro che supereranno le prove scritte e orali per l'accesso al TFA sostegno VIII ciclo, non ha tenuto conto delle esigenze di formazione degli insegnanti di sostegno con esperienza pluriennale, anche alla luce del fabbisogno scolastico, in violazione dei dettami della sentenza n. 3655/21 del Consiglio di Stato.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell’Università e della Ricerca e le Università indicate in epigrafe.

Con atto depositato in data 1 settembre 2023 la ricorrente OMISSIS ha dichiarato di rinunciare al ricorso per sopravvenuto difetto di interesse.

Con atto depositato in data 5 settembre 2023 il ricorrente OMISSIS ha dichiarato di rinunciare al ricorso per sopravvenuto difetto di interesse.

Con atto depositato in data 5 settembre 2023 le ricorrenti OMISSIS hanno dichiarato di rinunciare al ricorso per sopravvenuto difetto di interesse.

Con ordinanza cautelare del 4 ottobre 2023 il Tribunale ha respinto la domanda cautelare.

Con ordinanza del 14 dicembre 2023 il Consiglio di Stato ha accolto l’appello cautelare ai soli fini della fissazione dell’udienza di merito.

Con successivo atto del 2 gennaio 2024, notificato alle altre parti costituite, i ricorrenti
OMISSIS

hanno rinunciato al ricorso.

Con atto depositato in data 24 aprile 2024, i difensori dei ricorrenti hanno ulteriormente chiesto la pronuncia di cessata materia del contendere, oltre che per alcuni dei ricorrenti già rinunciatari, anche per ,

OMISSIS

Con atto depositato in data 2 maggio 2024, i difensori hanno chiesto la pronuncia di cessata materia del contendere anche per il ricorrente OMISSIS , già rinunciatario in base all'atto depositato in data 2 gennaio 2024

All'udienza dell'8 maggio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Va preliminarmente dichiarata l'estinzione del giudizio per rinuncia con riguardo ai ricorrenti

OMISSIS

L'atto di rinuncia, sottoscritto dal difensore autorizzato a rinunciare agli atti del giudizio, è stato infatti notificato alle controparti costituite nel rispetto dei termini di cui all'art. 84 c.p.c.

3. Con riferimento alla posizione dei ricorrenti OMISSIS (memoria dell'1 settembre 2023),

OMISSIS (memoria del 24

aprile 2024), va invece dichiarata l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse, tenuto conto che tali soggetti hanno comunque superato le prove selettive con conseguente accesso all'VIII ciclo del TFA sostegno.

4. Con riferimento a tutti gli altri ricorrenti, per i quali non interviene pronuncia di estinzione o improcedibilità, il ricorso è parzialmente fondato, per le ragioni di seguito esposte.

4.1. Il collegio ritiene fondato il primo motivo di ricorso, con cui è stata dedotta la violazione dell'art. 18 *bis*, c. 2, del d.lgs. n. 59 del 2017, ad opera sia del Decreto del MUR n. 694 del 30 Maggio 2023 sia dei bandi delle singole Università nella parte in cui prevedono che coloro che si trovano nelle condizioni previste dal predetto art. 18 *bis*, c. 2., non accedono direttamente al percorso di specializzazione, ma devono comunque sostenere le prove scritte ed orali di accesso, essendo esentati solo dallo svolgimento della prova preselettiva.

L'art. 18 *bis* sopra citato prevede che *“Fino al termine del periodo transitorio di cui al comma 1, ai percorsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità accedono, nei limiti della riserva di posti e con le modalità stabilite con decreto del Ministero dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'istruzione, coloro, ivi compresi i docenti assunti a tempo indeterminato nei ruoli dello Stato, che abbiano prestato almeno tre anni di servizio negli ultimi cinque su posto di sostegno nelle scuole del sistema nazionale di istruzione, ivi compresi le scuole paritarie e i percorsi di istruzione e formazione professionale delle regioni, e che siano in possesso del titolo di studio valido per l'insegnamento”*.

Tale disposizione, con l'espressione "accedono", per un verso, consente ai soggetti aventi i requisiti ivi indicati di entrare nei percorsi di specializzazione nei limiti della riserva dei posti e, per altro verso, subordina tale accesso al limite della riserva dei posti ed alle modalità stabilite con apposito decreto del MUR.

Si tratta di una disposizione che ha, evidentemente, la finalità di agevolare il conseguimento del titolo di specializzazione da parte di coloro che, ancorché privi del predetto titolo, hanno già svolto per un apprezzabile lasso di tempo attività lavorativa come insegnanti di sostegno, maturando così una specifica esperienza professionale.

Le modalità che il MUR stabilisce per l'accesso di tali soggetti ai percorsi di specializzazione non possono quindi contrastare né con il dato letterale né con la finalità perseguita dal legislatore, come appena descritta, ma devono essere funzionali ad assicurare l'accesso dei riservatari nei limiti dei posti messi a loro disposizione.

Ciò premesso, per l'accesso all'VIII ciclo del TFA sostegno, il decreto ministeriale impugnato prevede all'art. 2 che *"I soggetti di cui al comma 2 dell'art. 18-bis del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, accedono direttamente alle prove di cui all'art. 6, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale 30 settembre 2011"*.

Tale disciplina tradisce la lettera e la *ratio* della legge come sopra descritti. Ed infatti, il decreto impugnato consente ai soggetti di cui all'art. 18 *bis* non di accedere al corso di specializzazione ma solamente alle prove scritte, che devono essere necessariamente superate, unitamente alle prove orali, per l'accesso al percorso di specializzazione, al pari di quanto previsto per gli aspiranti non riservatari. Inoltre, la necessità per i riservatari di superare un'articolata e rigida selezione vanifica quasi del tutto l'agevolazione per il conseguimento del titolo di specializzazione, che il legislatore ha voluto invece riconoscere ai soggetti che abbiano maturato una pluriennale esperienza professionale.

Peraltro, la necessità che i soggetti di cui all'art. 18 *bis* sostengano le prove scritte ed orali non può essere giustificata dall'esigenza di introdurre un criterio di selezione, nel caso in cui gli aspiranti alla riserva fossero più dei posti

effettivamente disponibili. Ed infatti, il decreto impugnato non subordina lo svolgimento delle prove scritte ed orali alla circostanza che gli aspiranti siano in numero maggiore rispetto ai posti disponibili, ma irragionevolmente impone il superamento delle predette prove quale requisito di accesso al TFA, anche qualora gli aspiranti riservatari siano meno dei posti riservati.

La irragionevolezza e contrarietà del decreto impugnato alla lettera ed alla *ratio* della legge risulta infine confermato dalla nuova disciplina attuativa dell'art. 18 *bis* dettata dal MUR per l'accesso al IX ciclo del TFA sostegno. Infatti, il decreto ministeriale n. 583 del 29 marzo 2024 prevede, all'art. 2, che *“I soggetti di cui al comma 2 dell'art. 18-bis del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59, accedono direttamente ai percorsi di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità nei limiti della riserva di posti e con le modalità stabilite con decreto del Ministero dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'istruzione.”* Inoltre, in base al decreto interministeriale n. 549 del 29 marzo 2024, *“I suddetti soggetti accedono direttamente ai percorsi in parola, tuttavia, qualora le domande eccedano la quota di riserva dei posti autorizzati, la selezione dei candidati è effettuata dalle Università secondo i criteri indicati nell'allegato A, che costituisce parte integrante e sostanziale del presente decreto”*.

Tale nuova disciplina, a differenza di quella previgente, costituisce una coerente e ragionevole attuazione dell'art. 18 *bis* in quanto rende effettiva la riserva dei posti disponibili in favore dei soggetti indicati dalla norma primaria, prevedendo modalità di selezione (peraltro per titoli e non per esami) solo ove necessario e, cioè, quando gli aspiranti alla riserva siano in numero superiore ai posti disponibili.

Pertanto, per le ragioni esposte, il decreto ministeriale 694/2023 è parzialmente illegittimo e va annullato nella parte in cui subordina l'accesso all'VIII ciclo del TFA sostegno dei soggetti di cui all'art. 18 bis, c. 2, d.lgs. n. 59/2017 al superamento delle prove scritte ed orali.

In conseguenza di tale annullamento sono conseguenzialmente illegittimi anche i bandi delle Università resistenti che si sono conformati al predetto decreto ministeriale nella determinazione dei presupposti di accesso all'VIII ciclo del TFA sostegno dei soggetti di cui al citato art. 18 *bis*, c. 2.

4.2. Il collegio ritiene invece infondato in secondo motivo di ricorso.

Al riguardo è sufficiente rilevare che: 1) le censure in ordine all'inadeguatezza dei posti da destinare alla formazione degli insegnanti di sostegno sono assolutamente generiche e non sostenute da alcuno specifico elemento comprovante tale inadeguatezza; 2) la decisione dell'amministrazione di riservare il 35% dei posti messi a bando ai soggetti previsti dall'art. 18 *bis* è certamente ragionevole e conforme a legge, atteso che si tratta di una percentuale apprezzabile e che non esiste alcuna disposizione di legge che impone una percentuale superiore.

5. Tenuto conto della novità della questione trattata e della soccombenza reciproca, le spese processuali vanno integralmente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

1) dichiara l'estinzione del giudizio per rinuncia con riguardo ai ricorrenti

OMISSIS

2) dichiara l'improcedibilità del giudizio per sopravvenuto difetto di interesse con riguardo ai ricorrenti

OMISSIS

3) con riferimento agli altri ricorrenti:

- accoglie in parte il ricorso e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati nella parte in cui non consentono l'accesso diretto dei ricorrenti al TFA sostegno, VIII ciclo;

- per il resto lo rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierina Biancofiore, Presidente

Luca De Gennaro, Consigliere

Dalila Satullo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Dalila Satullo

IL PRESIDENTE

Pierina Biancofiore

IL SEGRETARIO

